

FELELŐSSÉG A NEMZETKÖZI JOGILAG VÉDETT KISEBBSÉGI JOGOK MEGSÉRTÉSÉÉRT

Kardos Gábor

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Nagy Károllyal már tudományos gyakornok koromban személyesen megismerkedhettem, egy tudományos diákköri konferencián kedvesen elbeszélgetett velem. Nagy Károly kiemelkedő tudományos pályáján a szegedi hagyományoknak megfelelően a nemzetközi jog klasszikus kérdéseivel foglalkozott, akadémiai doktori disszertációját¹ az emlékkonferencia témájául választott államfelelősség körében készítette. Többek között, fontos tanulmányokat publikált a kisebbségek jogainak nemzetközi védelméről is. Az alábbi írás ezt a két kérdéskört igyekszik összekapcsolni.

1. Az államfelelősség elvékonyodása a kisebbségi jogok nemzetközi egyezményes védelme esetében

Vajon az államfelelősség hasonló-e a szuverenitáshoz, hogy tudniillik felőle közelítve az egész nemzetközi jog leírható-e? A felelősség „átfogó jogi eszme,”² vagy ha úgy tetszik a jog eszméjének része, és mint ilyen, szükségszerű következménye a jogi kötelezettségek megsértésének, az arra adott jogi válasz.

Fizikailag csupán egyének léteznek. A kollektív entitások, így az államok is, az állami hatáskörben eljáró tisztviselők, azaz egyének cselekedeteiért felelősek. Az állam, mint kollektivitás felelősségét indokolja az állami vagyontömeg, noha „egyéni kihívás”³ éri, az állam felelőssége esetén a vagyoni kártérítést az egyes adófizetők fedezik.

Az államfelelősség lényege – megegyezik a többi jogi felelősségével, sőt általában a felelősségével –: a számon kérhetőség.⁴ Ehhez azonban arra van szükség, hogy megállapítható legyen a nemzetközi jogsértés, méghozzá autentikus módon. Azaz, úgy, hogy beállhassanak az államfelelősség jogkövetkezményei. Ha nemzetközi felülvizsgálati rendszer ellenőrzi a vállalt kötelezettségek végrehajtását, általában nincs módja arra, hogy megállapítsa a nemzetközi jogsértés tényét. Ez volt az ára annak, hogy a felülvizsgálati rendszer életre hívható legyen. Ez a helyzet a végrehajtás felett kormányzati jelentéstételi eljárások és az azokat vizsgáló nemzetközi testületek esetében. Tipikusan ilyen az emberi jogok nemzetközi védelme és ezek részeként⁵ a kisebbségi jogok egyezményes garانتálása.

1 NAGY Károly: *Az államfelelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991.

2 Chorzów üzem ügy, PCIJ, Series A, no 17, 1928, 29.

3 James CRAWFORD és Jeremy WATKINS: *International Responsibility*, in: Samantha Besson és John Tasioulas (szerk.): *The Philosophy of International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2010, 289.

4 *Ibid.* 283.

5 Nagy jelentőségű, hogy a Keretegyezmény 1. cikke kimondja, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének integráns részét képezi. Korábban ugyanis számtalanszor elhangzott ezzel

Ahogy az Állandó Nemzetközi Bíróság a *Marokkói spanyol övezettel kapcsolatos igények* ügyben megállapította: „Minden nemzetközi jellegű jogosultság magában foglalja a nemzetközi felelősséget.”⁶ Ki azonban a jogosított a kisebbségi jogok egyezményes garantálása esetén? Miután egy ilyen rezsim esetén, tekintettel az egyezményből eredő kötelezettségek objektív jellegére, nem jöhetnek létre kétoldalú jogviszonyok, a válasz a szerződő felek együttese lehet, amelyek nevében a felülvizsgálati rendszer jár el, amely azonban főszabályként nincs felhatalmazva jogsértés megállapítására. Ezzel elvékonyodik a részes államok felelőssége a kisebbségi jogok egyezményes védelmét illetően.

Ugyanakkor, mivel az emberi jogok nemzetközi védelmének részéről van szó, a nemzetközi jogilag védett kisebbségi jogok tiszteletben tartása, nemzetközi ügy, és a *droit de regard* gyakorlása a nemzetközi közösség részéről elvezethet a helytelenítéstől az emberi jogok súlyos és szisztematikus megsértése által kiváltott intézményes fellépésig.

2. A nemzetközi kisebbségvédő szabályok csoportosítása az államfelelősség szempontjából

Megítélésem szerint a kisebbségi jogokat védő szerződéses szabályok három csoportba sorolhatók:

Az *első* csoportot jelentik azok a nemzetközi szerződéses szabályok, amelyek esetében a felülvizsgálati rendszer nem vezethet el a jogsértés megállapításáig. Az ENSZ Polgári és politikai jogok egyezségokmánya vagy az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségekről nem teszi lehetővé, hogy a végrehajtásuk ellenőrzése felett őrködő ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, illetve a Keretegyezmény Politikai Tanácsadó Bizottsága, kimondhassa a jogsértés tényét. Ez annak ellenére így van, hogy az első esetben az I. számú Kiegészítő jegyzőkönyv elfogadása esetén egyéni panaszra is lehetőség van. Különösen érdekes a Politikai Tanácsadó bizottság által kialakított kifinomult nyelv. A testület saját, értékelő jelentéseiben olyan kifejezéseket használ, mint „úgy véli,” „azon a véleményen van,” komoly probléma esetén „mélyen aggódik.” Nem juthatnak el a jogsértés megállapításig a Magyarország és szomszédjai között létrejött egyes bizottságok sem, amelyek a kisebbségvédő rendelkezéseket tartalmazó barátsági és együttműködési szerződések végrehajtását ellenőrzik.

Sajátos, *második* eset, amikor a felülvizsgálati rendszer elvezethet a jogsértés egyfajta kimondásáig, de nem állnak be a felelősség jogkövetkezményei. Ez a helyzet, egy közvetett módon, az európai kulturális örökség védelme útján, kisebbségi identitást védő *instrumentum*, az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája végrehajtása ellenőrzésének esetében. Tudniillik a Charta Szakértői Bizottsága értékelő jelentéseiben megállapíthatja, hogy az adott kötelezettséget a részes állam nem teljesítette. Ez azonban nemzetközi jogilag nem kötelező megállapítás. Az a következménye, hogy az érintett részes államnak a következő, három esztendő múlva esedékes jelentése előterjesztéséig a végrehajtás során el kell érnie a teljesítést. Ez úgy tűnhet, felelősségi jogkövetkezmény, a jogsértés kiküszöbölése. Ha azonban a részes állam ezt nem teszi meg, ez csupán

ellentétes politikai és jogi felfogás. Ennek a tételnek szerződési szöveggént való kimondása megerősíti, hogy a kisebbségi jogok biztosítása nem köthető előfeltételekhez.

6 RIAA 2, 615. (1923)

azt eredményezi, hogy a testület következő értékelő jelentésében sürgetni fogja erre. A differenciált megközelítés abban nyilvánul meg, hogy a ‘teljesítette’, illetve ‘nem teljesítette’ értékelés mellett, a Szakértői Bizottság egyéb megfogalmazásokat is használ az állami magatartás értelmezése kapcsán. Az egyik kifejezés, a részlegesen megfelelt arra utal, hogy a Bizottság a gyakorlatot illetően, amely kétségek nélkül létezik, többet vár el. A másik ilyen megfogalmazás, amely szerint a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy véleményt formáljon, arra utal, hogy a testület minden erőfeszítése ellenére sem állt rendelkezésre elegendő információ a döntéshez. Ha az információ csak annak a megállapítására elegendő, hogy a vállalt kötelezettség tényleges – tehát nem csupán jogszabályi úton, hanem a gyakorlatban történő – végrehajtása problematikus, a Szakértői Bizottság az ilyen nem megfelelő empirikus magatartás leírására a ‘formálisan megfelelt’ formulát használja. A bírósági eljárások, illetve a közigazgatás keretében történő kisebbségi nyelvhasználat tekintetében a Szakértői Bizottság viszonylag gyakran él ezzel a megfogalmazással.

3. A jogsértés megállapítása

A harmadik eset, amikor a jogsértés megállapítható. Noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz kisebbségi jogokat, az Emberi Jogok Európai Bírósága a diszkrimináció tilalmát, de olyan szabadságjogokat is felhasználva, mint a vallásszabadság vagy a véleménynyilvánítás szabadsága, közvetett módon, számos ítéletében véd kisebbségi jogokat. Az Egyesült Királysággal szemben kezdeményezett Chapman-ügyben⁷ a Bíróság elutasította a panaszt, de hét bíró közös, a döntéstől eltérő véleményükben arra mutattak rá, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke, – amely a magánélethez való jogot biztosítja –, kötelezi az államot arra, hogy hatékony lehetőséget teremtsen a kisebbségi életmód gyakorlására. A Bíróság általános érvénnyel azt is kimondta, hogy figyelemmel kíséri az Európa Tanács tagjai között létrejövő konszenzust arra, hogy elismerjék kisebbségek sajátos szükségleteit, és a kötelezettséget, hogy védjék biztonságukat, önazonosságukat és életmódjukat – különösen, ami a Keretegyezményt illeti – nem csupán a kisebbségek érdekének oltalmazása, de az egész közösség értékét jelentő kulturális sokféleség megőrzése érdekében.

Sajátos eset, amikor a jogsértést belső bíróság állapítja meg, a nemzetközi szerződés, vagy egyes cikkei közvetlenül alkalmazható jellegének konstatálását követően. Azonban sem a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikke, sem a Keretegyezmény vagy a Charta nem *self executive* jellegű. A 27. cikk végrehajtása, a benne foglalt jogok tartalmának bizonytalansága miatt, azt segítő részletszabályokat kíván. Ami a Keretegyezmény programnormákat tartalmazó jellegét, pontosabban azoknak a megfogalmazását illeti, eltérő értékeléseket váltott ki a szakirodalomban. Az olyan kötelezettségek, mint „kellő figyelmet fordítanak” vagy „erőfeszítéseket tesznek”, illetve az olyan kifejezések, mint „megfelelő igény”, „amennyiben úgy kívánják”, „az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek”, „lehetőség szerint” aligha tartalmaznak precíz állami kötelezettségeket. Ezek a rendelkezések értékelhetők nem teljes értékű rendelkezésként, bizonytalan normatív tartalmuk miatt. Nagy Károly egyszerűen úgy fogalmaz, hogy az

⁷ Chapman ügy, 2001. január 18-i ítélet.

ilyen rendelkezésekhez nem is kell külön kommentár.⁸ Ezzel szemben *John Packer* azt hangsúlyozta, hogy ezek a kitételek tartalma nem függ kizárólag a hatóságok szubjektív felfogásától. Ezek objektív dolgok, amiket független és pártatlan szereplők értékelnek objektív kritériumok segítségével. A nyelvhasználat célja nem a minimum garantálása, hanem a nyílt végű, maximum orientált értelmezés biztosítása.⁹

Érdemes itt – közbevetőleg – röviden szólni a szokásjogi úton védett kisebbségi jogok megsértésének megállapításáról. Hipotézisem az, hogy az univerzális szokásjogot a 27. cikk, az európai szokásjogot pedig a Keretegyezmény tükrözi. Nos, ha ez a helyzet a bizonytalan normatív tartalom miatt, akkor a szokásjog megsértése is csupán a legkirívóbb esetek tekintetében lehet egyértelmű.

Ha valaki végigolvasa a Charta szövegét, aligha lehet kétsége abban a tekintetben, hogy annak alapító atyái valójában azt sem szánták belső jogalkotás nélkül, közvetlenül alkalmazható nemzetközi szerződésnek. Tudniillik, bizonyos kivételektől eltekintve – ilyenek főként a 9. és a 10. cikkben, tehát a bírósági, illetve a közigazgatási nyelvhasználat területén találhatók –, a Chartából eredő kötelezettségek nincsenek kellő pontossággal megfogalmazva. Ez nyilvánvaló a 7. cikkben található állami kötelezettségek esetén, de ez a helyzet az olyan kötelezettségek esetén is, mint a bátorítani, elősegíteni, támogatni, vagy kedvezni, amelyek, és hasonló tartalmú társaik gyakran fordulnak elő a III. részben. Következésképpen, a Charta végrehajtására belső jogalkotásra van szükség. Ezt a részes államok implicite, az ilyen jogalkotásnak a végrehajtásról szóló jelentésben történő ismertetésével, elismerik. Tulajdonképpen, így jár el Németország is, amely azonban – elvi élel, és tekintettel arra, hogy mind szövetségi, mind tartományi szinten, jelentős hiány van a végrehajtási szabályok területén –, állítja, hogy a Charta *self-executing* jellegű. Ezzel kívánja indokolni, hogy miért tekinti feleslegesnek, az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenére, a végrehajtást szolgáló további jogalkotást. Ezt az állítását egy jogesetre hivatkozással támasztja alá, amelyekben a bíróság ilyen jellegűnek ismerte el bizonyos rendelkezéseit. Az érdemi indokolás azonban utilitarista jellegű; Németország, amellet, hogy csökkenteni kívánja a jogi normák számát, el kívánja kerülni a felesleges jogszabályok megszületését is, különösen a 9. és a 10. cikk tekintetében.

Ha elfogadjuk, hogy a Genocídium egyezmény a legdurvább kisebbségellenes magatartásokkal szemben nyújtva védelmet, kisebbségvédő eszköz, akkor eljuthatunk addig a következtetésig, hogy az ENSZ Nemzetközi Bírósága államközi jogvita tárgyaként döntött a szerződés megsértésének megállapításáról.¹⁰

Az előbbieik alapján, az *egyéni* nemzetközi büntető felelősséget megállapító fórumok egyes ítéletei is a nemzetközileg garantált kisebbségi jogok megsértésének megállapításaként is értelmezhetők, például a Jugoszlávia Törvényszéké,¹¹ illetve a Ruanda Törvényszéké.¹²

8 NAGY Károly: *Soft law jellegű szabályok Magyarország kisebbségi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződéseiben*, in: Bérczi Imre emlékkönyv. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2000. Tomus LVIII, Fasciculus 28., 407.

9 John PACKER: *Situating the Framework Convention in a wider context: achievements and challenges*, in: Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Proceedings of the conference held in Strasbourg, 30–31, 2003. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004, 46.

10 *Genocidium ügy* (Bosznia és Hercegovina v. Szerbia és Montenegró), 2007. február 26-i ítélet.

11 *Krstić ügy*, 2009. július 9-i ítélet.

12 *Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana ügy*, 1999. május 21-i ítélet.

4. Két kérdés

Mivel az előbbiek szerint a nemzetközileg védett kisebbségi jogok megsértésének a felelősség jogkövetkezményeinek beállta melletti megállapítása problematikus, és az államfelelősség elvékonyodik, két kérdés is felvetődik. Az egyik, hogy ilyen esetben mi az államfelelősség funkciója. A második pedig, hogy mivel hiányzik a szankció alkalmazhatósága, mi garantálja nemzetközileg védett kisebbségi jogok tiszteletben tartását.

Ami az első kérdést illeti, úgy vélem, hogy a jogsértés autentikus megállapításának nehézségei csupán korlátozzák az államfelelősség szerepét. Tudniillik, a jogsértés megállapítása azért része lesz az államok kommunikációjának. Mivel a jog, és így a nemzetközi jog lényege sok tekintetben a különféle kommunikatív folyamatok értelmezése, a nemzetközi jog a jogszerű és a jogszerűtlen bináris kódja alkalmazásával hozzájárul a mögöttes konfliktus rendezéséhez érvelő párbeszéd útján.¹³

A garancia pedig mindaz, ami általában garantálja a nemzetközi jog tiszteletben tartását. Ehhez két dolgot érdemes hozzátenni. Van jelentősége a végrehajtást ellenőrző nemzetközi eljárásoknak, amelyek keretet biztosítanak a részes államokkal a teljesítésről folyó párbeszédnek. Ez a kommunikáció pedig hat az államok magatartására. A másik pedig az eredetileg *Alfred Verdross*-tól származó gondolat, amely a *jog eszméjét* döntőnek tekinti a nemzetközi jog érvényesülésében. A jog eszméjét, amely olyan elvekben ölt testet, mint a jóhiszemű eljárás és a kötelezettségek jóhiszemű teljesítése, a joggal való visszaélés tilalma, illetve a jogértelmezés elvei.¹⁴

13 KARÁCSONY András: *Jogfilozófia és társadalomelmélet*. Attraktor, Budapest, 2000 (a továbbiakban: KARÁCSONY 2000), 158–165.

14 KARÁCSONY 2000, 82.